



Privatização dos Portos

Os principais portos brasileiros foram construídos sob o regime de concessão privada monopolista por prazo determinado. A última grande concessão retornada ao poder público foi a do porto de Santos (Companhia Docas do Estado de São Paulo), ocorrida no início da década de 80, em um ambiente no qual o investidor privado, por não realizar os investimentos necessários, transformou-se em entrave às atividades industriais e comerciais que dependiam do porto.

Nesses pouco mais de 15 anos, intensificaram-se as modificações nas práticas mercantis, em especial no comércio internacional, dentre as quais se destaca a utilização extensiva de contêineres para o transporte da carga geral. Atualmente, quase todas as mercadorias brasileiras containerizáveis são transportadas através dos modernos navios porta-contêineres, tal qual ocorre nos principais países atuantes no mercado internacional.

Entretanto, a atividade portuária no Brasil não conseguiu acompanhar plenamente essas mudanças. Embora cerca de 80% das cargas brasileiras sejam operadas através de terminais privativos, os 20% remanescentes, basicamente carga geral, são movimentados através dos terminais públicos dos portos públicos, sofrendo os maiores problemas. Por exemplo, a carga containerizada (produtos de maior valor agregado, industrializados ou não, transportados em embalagens próprias) é movimentada com equipamentos defasados tecnologicamente, quando existentes.

A quantidade de portêineres (guindastes especializados para a

movimentação de contêineres entre o cais e o navio) em utilização no Brasil é irrisória quando comparada até mesmo com os demais países da América Latina (Tabela 1). Atualmente, apenas os portos de Santos e do Rio de Janeiro dispõem desses equipamentos, pois os outros dois, em Paranaguá e no Rio Grande, foram destruídos em acidentes.¹ Além de portêineres, faltam, entre outros, guindastes para movimentação dos contêineres em terra (transtêineres e *top loaders*), assim como equipamentos de informática que permitam agilizar tanto o planejamento das operações de carga e descarga dos navios, como o desembarço aduaneiro dos produtos de comércio exterior.

TABELA 1 - Disponibilidade de Portêineres por País/Região (1996)

PAÍS/REGIÃO	QUANTIDADE
Brasil	9
América do Sul e Central	67
América do Norte	385
Leste e Norte da Ásia	397
Europa	535
TOTAL DO MUNDO	1747

Os resultados não poderiam ser outros, apesar dos esforços realizados: congestionamento nos portos; impossibilidade de implantação de sistemas de logística que reduzam o custo de transportes e agilizem a movimentação das mercadorias; opção pelo transporte rodoviário, dada sua maior versatilidade e adaptabilidade ao atual estágio de (des)organização dos portos, apesar desse modal ser mais caro, mais poluidor e de contribuir decisivamente para os intensos congestionamentos que se observam nas principais cidades e estradas brasileiras; necessidade de montagem de uma complexa estrutura burocrática no interior da firma para coor-

¹ O concessionário do porto de Rio Grande adquiriu, para substituição provisória, dois portêineres sobre rodas para conseguir manter um ritmo operacional mínimo, dado o tamanho da demanda naquele porto.

2 "Custo-Brasil" compreende todos aqueles custos extra-fábrica incidentes sobre o produto, que reduzem, e até eliminam, sua competitividade frente aos concorrentes estrangeiros, quer no mercado internacional, quer no próprio mercado brasileiro.

3 A concessionária do Tecon-Rio Grande apresentou projeto ao BNDES, em fase de análise, para obtenção de financiamento para seus novos investimentos. Outro projeto que já está sendo apoiado é o de implantação de um terminal privativo de contêineres na área industrial do estaleiro Ishikawajima, vizinha aos Tecon 1 e 2 do porto do Rio. Esse projeto tem a participação da Multiportos, empresa integrante dos consórcios vencedores de um dos Tecon do Rio e do Tecon de Santos

4 Os grandes portos europeus, especialmente no mar Báltico, já atuam como portos de 3ª geração há bastante tempo. Os novos portos do Mediterrâneo, com destaque para o de Barcelona, começam a se reestruturar para esses novos tempos e métodos, com reflexos extremamente positivos sobre os índices de emprego.

denar o atendimento das exigências legais e dos vários prestadores de serviços (agentes marítimos, despachantes aduaneiros, operadores portuários sem instalações, trabalhadores portuários, conferentes, terminais retroportuários etc.), o que termina por gerar desestímulo às empresas que possuem capacidade técnica e competitividade para disputar mercados internacionais, mas que terminam por sucumbir a rede de ineficiências conhecida como Custo-Brasil.²

A Lei de Modernização dos Portos, de 25.02.93, criou condições para a superação de vários dos problemas citados, entretanto sua implantação vem se realizando lentamente. É importante destacar que, sob essa lei, a privatização das operações portuárias deve ser realizada em um ambiente concorrencial, o que não acontecia no antigo regime de concessão privada monopolista, vigente até o início da década de 80.

OS NOVOS OPERADORES

Em 1997, foram realizadas as primeiras privatizações de terminais de contêineres nos portos de Rio Grande (Tecon), de Santos (Tecon e áreas vizinhas ao terminal T-37) e do Rio de Janeiro (Tecon 1 e 2), o que abre a possibilidade de implantação a médio prazo de novos serviços de logística.³

A expansão do comércio exterior a taxas superiores às do produto mundial, a relocação de plantas industriais e a reestruturação dos processos produtivos (genericamente denominados como "globalização") têm colocado novas exigências para os portos, obrigando-os a superar o simples papel de elo entre as matrizes de transportes nacional e internacional. A diversificação dos serviços oferecidos pelo porto, fora dos limites de suas linhas de cais, pátios e armazéns (com agregação ou não de valor), exige a estruturação de uma comunidade portuária com o estreitamento de seus vínculos com a cidade e

seus usuários, de tal sorte a transformá-lo numa plataforma de logística de comércio (um porto de 3ª geração, conforme definição da UNCTAD).^{4 e 5}

A importância dos serviços de logística para a competitividade das empresas vem se tornando cada vez maior. Por exemplo, dados da indústria americana mostram que os custos de logística representam em média 23% do valor adicionado pelas indústrias ou 165% da margem operacional (ver "Marinha Mercante do Brasil", Revista BNDES nº 8).

Os consórcios vencedores dos leilões dos terminais de contêineres têm a participação de empresas capacitadas e atuantes no setor, quer como armadores ou prestadores de serviços auxiliares à navegação, quer como operadoras de terminais e prestadoras de serviços de logística interna. Apesar disso, terão de contar com a aceleração do processo de privatização das atividades portuárias para poder lograr êxito na redução dos preços dos seus serviços e na viabilização desses novos serviços de logística.

Com relação à redução de preços de serviços, é importante apontar que os terminais que estão sendo privatizados apresentam menores possibilidades de ganhos de escala operacional do que os terminais localizados no exterior, em decorrência de dois fatores básicos: tamanho da linha de cais e disponibilidade de áreas de estocagem.

O *terminal-tipo* internacional possui 700 a 1.000 m de linha de cais, com 45 a 60 ha de área de estocagem. A capacidade de movimentação de um terminal desse porte, em média, supera 1,3 milhão de contêineres anuais. A existência de elevadas economias de escala operacional na movimentação de contêineres é constatada quando se verifica que a capacidade operacional de terminais menores (50% do *tamanho-tipo*) é de cerca de 500 mil contêineres anuais (38%), enquanto que os terminais

maiores (150% do tamanho-tipo) chegam a atingir movimentações da ordem de 3 milhões de contêineres anuais (230%), em média. Evidentemente, como o maior custo na implantação de um porto é o da infraestrutura (canais de acesso, cais, áreas de estocagens, vias terrestres etc.), o aproveitamento das economias de escala possibilitaria reduções nos preços dos serviços portuários (os terminais brasileiros leiloados apresentam, em média, 35% do padrão-tipo internacional, sendo viável somente a ampliação futura dos terminais de Santos e de Rio Grande).

SERVIÇOS DE LOGÍSTICA E A REESTRUTURAÇÃO DOS PORTOS

Completar o processo de redefinição do papel do estado no setor, de provedor de serviços para regulador, e a revisão de um amplo conjunto de normas e regulamentos são essenciais para a real transformação dos portos brasileiros.

A figura abaixo apresenta, de forma simplificada, o conjunto de atividades que são realizadas nos portos, discriminando os serviços que são prestados ao

navio e às cargas/usuários.

A definição das filas, a dragagem do canal de acesso e dos berços de atracação são responsabilidade das companhias docas; os serviços de auxílio à navegação e os de praticagem são realizados pela corporação dos práticos; os rebocadores pertencem a empresas privadas; e as operações a bordo são realizadas pela corporação dos estivadores. Todos esses serviços são pagos pelo navio e, portanto, integram a base de cálculo do frete marítimo.

As operações de carga e descarga dos navios, a movimentação da carga dentro dos terminais, a armazenagem e o recebimento e despacho estão sendo transferidos para os novos operadores privados; a movimentação ferroviária no interior do porto, se houver, é realizada pelas docas. Esses serviços são cobrados dos proprietários das cargas, sendo a ponta mais visível dos custos portuários.

A reestruturação das atividades no porto poderia compreender:

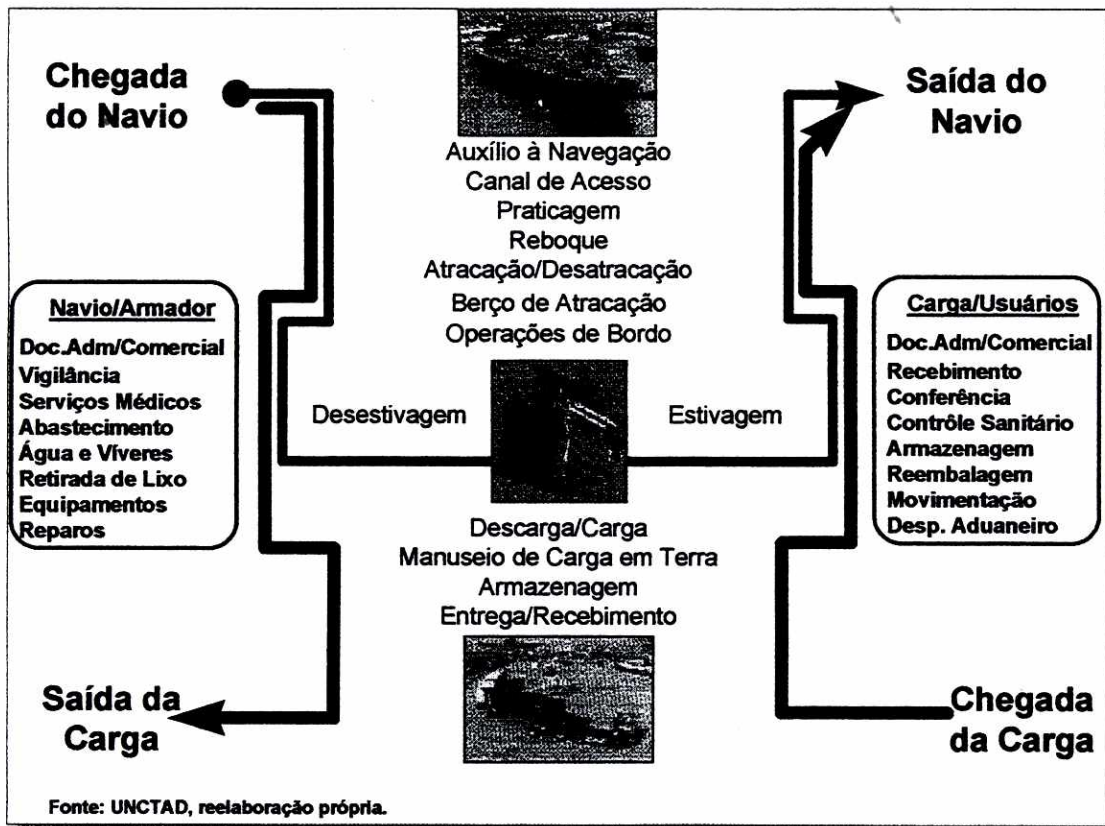
a) auxílio à navegação (radares e comunicação) e dragagem do canal de

5 A Unctad propõe a seguinte tipologia para a classificação de portos:

1ª Geração -
Acessos Marítimos,
Transferências de
Mercadorias,
Armazenagem e
Entrega

2ª Geração -
Atividades de 1ª
Geração
+ Atividades
Industriais e
Comerciais
+ Centro de
Serviços Portuários

3ª Geração -
Atividades de 2ª
Geração
+ Estruturação da
Comunidade
Portuária
+ Fortalecimento
dos Vínculos entre
Porto-Cidade-
Usuários
+ Serviços Extra-
Portuários
+ Infoestrutura
+ Centro de
Logística.



6 Uma unificação como esta permitiria, por exemplo, a concessão desses serviços à uma empresa privada, que receberia como remuneração as taxas de utilização de infra-estrutura cobradas atualmente pelas companhias docas. Esse "pedágio", a ser cobrado dos navios pela utilização dos canais de acesso, poderia ser utilizado, entre outros, para garantir empréstimos tomados pelo concessionário, sob a modalidade project finance, para realização acelerada dessas obras nos principais portos brasileiros.

acesso e dos berços de atracação poderiam ser unificadas e delegadas a um agente público ou privado (neste caso, sob regulação por tratar-se de um monopólio natural);⁶

b) re-regulamentação das atividades de praticagem, retirando-lhe o caráter de serviço público para transformá-las em serviço privado sob habilitação, com os práticos passando a prestar serviços de forma autônoma ou mesmo sob vínculo empregatício, caso dos comandantes das embarcações;

c) revisão das exigências de rebocagem, especialmente para o caso dos navios mais modernos, que dispõem de *bow thrust* e hélices de passo variável, equipamentos que permitem maior flexibilidade do que os próprios rebocadores. Suplementarmente, poderia ser exigido seguro de responsabilidade em caso de acidentes que causem obstrução dos canais de acesso ou berços de atracação;

d) transformação das companhias docas em autoridades portuárias, com funções apenas regulatórias e de fiscalização. A questão das filas de atracação passaria a ser tratada como atribuição dos concessionários, devendo a autoridade portuária intervir apenas em casos de discriminação ou de práticas mercantis anti-competitivas;

e) implantação integral da Lei de Modernização dos Portos, que previa, entre outros, prazo até 25 de fevereiro de 1998 para a implantação da multifuncionalidade na organização do trabalho portuário. Dessa forma, deveriam ser revogadas todas as normas que definem tarefas especializadas, permitindo que os novos operadores portuários, os concessionários privados, passem a exercer todas as atividades de movimentação de cargas, inclusive a estivagem a bordo, se houver interesse por parte do armador;

f) transferência para agentes privados, sob regulação, das atividades de movimentação ferroviária no interior da área do porto, de modo a viabilizar a

utilização desse modal para o transporte das cargas. Por exemplo, a malha da Fepasa teria condições técnicas para movimentar 400 mil contêineres anuais, entre o planalto paulista e o porto de Santos, mas não consegue fazê-lo, em parte, devido aos atrasos e a ineficiência da operação na área interna do porto.

Deve-se ressaltar também as restrições que são impostas às concessionárias ferroviárias pelas companhias metropolitanas de transporte ferroviário e por algumas prefeituras quanto à circulação de trens de cargas pelas linhas de subúrbio (na sua maioria de propriedade dessas concessionárias) que terminam por causar maiores pressões para a expansão da malha rodoviária, devido aos congestionamentos gerados pela intensa utilização do modal rodoviário.

A resolução dessas questões resultará não só na redução dos níveis de preços cobrados pelos operadores portuários, como também na equalização dos níveis dos fretes marítimos para o comércio exterior brasileiro com aqueles praticados entre países desenvolvidos.

Segundo dados do FMI, o nível dos fretes pagos pelos países da América Latina superam em 85% aqueles vigentes no comércio entre países desenvolvidos (7,95% contra 4,29% na relação CIF/FOB dos produtos importados). Uma pesquisa da Fipe/USP, realizada para a Codesp, apresenta números bastante próximos como, por exemplo, os fretes marítimos de um contêiner de 40 pés custar o equivalente a 6,43% do valor dos produtos.

A privatização dos terminais de contêineres é o passo mais importante para a reestruturação dos portos brasileiros. Vamos aos outros.

Equipe Responsável - Geset3/Al

Luciano Otávio Marques de Velasco - Gerente
Erikson Teixeira Lima - Economista
Ana Lúcia de Avellar - Assistente Técnico
Andrea Rodrigues Dell'Amri - Economista Estág.
Fone: (021) 277-7321 FAX: (021) 220.6433
e-mail: navegar@brdes.gov.br